

ЭКОЛОГИЯ

УДК 338 (075.8)

А.А. Янковская, Л.М. Кузнецов

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. С.-Петербург

**МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**



Ключевые слова: природопользование, экологическая безопасность, административно-контрольные инструменты экологической политики, экономические инструменты экологической политики, устойчивое развитие.

Проанализированы основные механизмы и инструменты обеспечения экологической безопасности региона преимущественно на примере стран Европейского Союза. Показаны основные ограничения и перспективы применения существующих инструментов экологической политики. Обоснована необходимость выработки целостного подхода к решению системных и сложных экологических проблем.

A.A. Yankovskaya, L.M. Kuznetsov

**MECHANISMS AND METHODS OF ACHIEVING ECOLOGICAL SAFETY
OF A REGION**

Key words: environmental management, environmental security, administrative-control instruments of environmental policy, economic instruments of environmental policy, sustainable development.

The basic mechanisms and tools to ensure environmental security in a region in the countries of the European Union primarily are analyzed. The main limitations and perspectives of application of existing environmental policy instruments are revealed. The necessity of a holistic approach to systemic and complex environmental problems is validated.

Янковская Анна Андреевна - кандидат экономических наук, доцент, кафедра региональной экономики и природопользования Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург). Тел. (812) 767-18-90; e-mail: aia777@yandex.ru

Yankovskaya Anna Andreyevna - PhD in economic sciences, associate professor, Department of regional economics and environmental management of Saint-Petersburg State Economic University (Saint-Petersburg). Phone: (812) 767-18-90; e-mail: aia777@yandex.ru.

Кузнецов Леонид Михайлович - кандидат биологических наук, доцент кафедры региональной экономики и природопользования Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург). Тел. (812) 767-18-90; e-mail: klm100@yandex.ru

Kuznetsov Leonid Mikhailovich - PhD in biological sciences, docent, associate professor, Department of regional economics and environmental management of Saint-Petersburg State Economic University (Saint-Petersburg). Phone: (812) 767-18-90; e-mail: klm100@yandex.ru.

Обеспечение экологической безопасности на региональном уровне осуществляется при помощи нормативно-правовых, технологических и экономических механизмов. Важную роль в этом случае также играет система мониторинга за состоянием окружающей природной среды (ОПС) и за деятельностью наиболее экологически опасных промышленных объектов.

Поддержанием экологической безопасности на региональном уровне занимаются органы законодательной и исполнительной государственной власти. В своих действиях региональные органы власти руководствуются национальной экологической доктриной. На основе экологической доктрины государства строится экологическая политика региональных властей, а также экологическая политика субъектов экономической деятельности. Одним из основных принципов экологической доктрины РФ является концепция устойчивого развития.

В экологической доктрине РФ перечислены также основные положения региональной политики в области экологии. Среди них следует особо выделить то, что при принятии экологически значимых решений должно учитываться мнение всех заинтересованных сторон (в том числе и местного населения), что может быть реализовано в форме опросов, общественных слушаний, путем проведения общественной экологической экспертизы проектов хозяйственной и иной деятельности. Именно население, постоянно проживающее на территории региона, наиболее полно осведомлено о региональных экологических особенностях и может оценить все экологические риски реализации того или иного проекта в региональном масштабе. К сожалению, мнение населения в процессе принятия экологически значимых решений до сих пор учитывается не в полной мере. Зачастую информация о планах реализации того или иного проекта хозяйственной деятельности оказывается полностью доступна широкой общественности лишь после начала реализации проекта, когда внесение изменений либо уже невозможно, либо сопряжено с существенными затратами (подробнее см.: Масленникова, Горбунова, 2007).

Еще одним ключевым принципом региональной экологической политики, изложенным в национальной экологической доктрине РФ, является то, что территориальное развитие производительных сил по возможности не должно происходить на хозяйственно не освоенных территориях региона. Проекты развития производительных сил должны тяготеть к территориям, уже используемым в хозяйственных целях. Таким образом, могут быть созданы предпосылки для сохранения в региональных масштабах естественных экосистем, существенно не затронутых хозяйственной деятельностью. Сохранение в неприкосновенности значительных территорий позволит также обеспечить сохранение видового разнообразия в регионе и, как следствие, устойчивость естественных экосистем, так как высокое биоразнообразие насыщает экосистему информацией, разнообразит потоки вещества и энергии внутри экосистемы и в итоге повышает гомеостатические параметры экосистемы в целом, обеспечивая большую устойчивость к внешним возмущающим воздействиям. Это позволит в значительной мере обеспечить экологическую безопасность в региональном масштабе.

В основе обеспечения экологической безопасности лежит рациональное природопользование, которое в свою очередь опирается на принципы устойчивого развития. Рациональное природопользование подразумевает сохранение восстановительных способностей экосистемы. Например, для обеспечения устойчивого существования популяций животных ежегодная доля изъятия особей из популяции для большинства биологических видов не должна превышать 10 % от общей численности популяции. В противном случае численность популяции начнет сокращаться, и за конечный промежуток времени популяция прекратит свое существование.

Помимо названного в основе обеспечения рационального природопользования, а, следовательно, и поддержания экологической безопасности, можно выделить следующие принципы: платности, научной обоснованности, экономической ответственности, комплексности и хозяйственного расчета (Масленникова, Кузнецов, 2015).

Принцип платности подразумевает стоимостную оценку природных ресурсов. Поэтому за пользование природными ресурсами должна взиматься плата. Это является действенным рычагом к обеспечению более бережного и наиболее эффективного использования природных ресурсов хозяйствующими субъектами.

Принцип научной обоснованности заключается в том, что при принятии экологически значимых решений необходимо оценивать не только экономические последствия процессов природопользования, но и опираться на знание законов экологии. Важно уметь дать правильную, научно обоснованную оценку стоимости природных ресурсов и определять все возможные последствия их изъятия, а также последствия возврата в окружающую среду отходов производства. При этом надо избегать как завышения, так и занижения стоимостных оценок, так как это может привести к торможению экономического развития региона и страны в целом или способствовать неэффективному использованию природных ресурсов.

Принцип экономической ответственности заключается в необходимости возмещения вреда, причиненного окружающей среде со стороны природопользователя. Необходим научно обоснованный подход к оценке ущерба окружающей среде.

Принцип комплексности подразумевает необходимость добиваться наиболее полной переработки сырья в готовую продукцию. Это позволяет в конечном итоге изымать из окружающей среды меньшее количество ресурсов, а также уменьшать количество отходов, попадающих в окружающую среду. Таким образом, принцип комплексности можно считать одним из ключевых в деле обеспечения экологической безопасности на региональном уровне.

Принцип хозяйственного расчета предполагает обеспечение безубыточности осуществления рационального природопользования. Необходимо добиваться состояния, когда реализация природоохранных мероприятий и внедрение экологизированных технологий на предприятиях природопользования были бы выгодны в первую очередь самому предприятию. Только в этом случае экономика в целом может стать дружественной окружающей среде. Реализации этой цели в значительной мере способствует создание на предприятиях природопользования систем экологического менеджмента. В противном случае обеспечить экологическую безопасность на региональном уровне административные механизмы не помогут, хотя в ряде случаев их применение показывает неплохие результаты.

Обращаясь к существующим инструментам экологической политики, успешно используемым в Европейском Союзе (ЕС) в рамках механизма управления сферой природопользования и охраной ОПС, следует отметить их ориентированность на идеи А. Пигу (с дополнительным постепенным развитием добровольных инструментов реализации ответственности). Среди них:

- административно-контрольные инструменты экологической политики (экологические стандарты и нормативы, лицензирование хозяйственной деятельности, экологическая сертификация, оценка воздействия на ОПС и экологическая экспертиза проектов, нормы и правила экологической ответственности, экологический аудит и др.);
- экономические инструменты экологической и ресурсной политики (экологические налоги и платежи, формы финансовой поддержки, экологический лизинг, экологическое страхование и др.);

- добровольные инструменты (публичные экологические отчеты предприятий, ежегодные общенациональные и региональные доклады об охране окружающей среды, природопользовании и экологической безопасности, добровольная экологическая маркировка продукции, оценка экологического жизненного цикла продукции, экологический менеджмент, сертификация и др.).

Несмотря на разнообразие подходов и мнений по поводу возможности и степени государственного регулирования, во многих странах в конце XX в. были приняты законы, направленные на открытие компаниями экологической информации. Однако существуют значительные разногласия по поводу того, какие компании попадают под регулирование в зависимости от его целей и национальных особенностей (где-то данная информация должна включаться в общий корпоративный отчет и содержит финансовые данные о последствиях деятельности, а где-то отчеты публикуются отдельно и адресованы обществу в целом).

Добровольные (экологические) соглашения относятся к новому поколению инструментов реализации экологической ответственности, важному для выработки эффективных инновационных решений глобальных экологических проблем. Наиболее значимыми корпоративными экологическими соглашениями и стандартами являются принципы Коалиции за экологически ответственный бизнес (CERES), Схема управления и аудита в области окружающей среды Европейского Союза (EMAS), Серия стандартов международной организации по стандартизации (ISO).

Начиная с 1960-70-х годов, возникла необходимость внедрения системы управления природопользованием на национальном и глобальном уровнях в связи с усиливающейся антропогенной нагрузкой и ее последствиями для экосистем, ростом обратного влияния состояния ОПС на здоровье и качество жизни людей, а также с проявлением глобальных экологических проблем на местном уровне. Был сформирован соответствующий общественный запрос на экологическую безопасность, началась разработка природоохранной проблематики не только в рамках научного сообщества, но и на законодательном уровне. На сегодняшний день признанный лидер в данной области – ЕС, который обладает широкой компетенцией в области охраны окружающей среды. Однако такая ситуация складывалась достаточно долго: в течение 50 лет велась разнообразная работа на различных уровнях управления природопользованием, постепенно складывалась новая культура потребления, закладывались основы корпоративной социально-экологической ответственности хозяйствующих субъектов. Успешное применение широкого круга инструментов в сфере регулирования природопользования обуславливает лидирующую позицию ЕС и в сфере международного природоохранного сотрудничества. При этом экологическая политика и деятельность ЕС в целом неразрывно связаны с глобальными мероприятиями в сфере защиты окружающей среды, в том числе проводимыми под эгидой ООН.

На уровне ЕС вопросами управления и охраны ОПС уполномочены заниматься Европейский Парламент, Европейская Комиссия, Европейский Совет, Европейское Агентство по Окружающей Среде и др. Используются стратегия национального регулирования (стимулирование развития рынка эко-услуг, оптимизация нормативно-правовой базы в целях достижения устойчивого развития, определение принципов целевого финансирования природоохранных инвестиций), стратегия дерегулирования (определение баланса между административными и рыночными инструментами управления природопользованием, в частности, на уровне стран-членов ЕС), стратегия государственного и международного контроля (рыночные механизмы, дополняющие прямое количественное регулирование, единые нормы и стандарты качества и пр.). Сегодня действующими в направлении перехода к «зеленой экономике» в ЕС являются программы: седьмая программа действий европейского сообщества в области

окружающей среды, многолетняя программа финансового развития Европейского Союза на 2014-2020 гг., европейская стратегия до 2020 г. и восьмая рамочная программа Европейского Союза по развитию научных исследований и технологий («Горизонт 2020»). ЕС участвует в европейской конвенции о сохранении дикой природы, конвенции о трансграничном загрязнении, конвенциях по защите Балтийского и Северного морей, Дунайской и Рейнской конвенциях и др. Поддерживается альтернативная энергетика, в частности, планируется к 2020 г. обеспечить в энергоснабжении ЕС долю возобновляемых источников энергии до 20 %.

Несмотря на достигнутые позитивные тенденции в управлении природопользованием, доклад Европейского Агентства по Окружающей Среде «Окружающая среда Европы: состояние и перспективы - 2015» обратил внимание на необходимость срочного создания более целостного подхода к решению системных и сложных экологических проблем, что требует изменения преобладающих институтов, практики, технологий, политики, образа жизни и мышления. Отмечается, что требуемые сдвиги можно обеспечить согласованным внедрением четырех подходов: борьбой с негативным воздействием на здоровье человека и состояние экосистем при одновременном создании социально-экономических преимуществ за счет развития технологических инноваций, позволяющих эффективнее использовать ресурсы; адаптацией к ожидаемым климатическим и экологическим изменениям путем повышения устойчивости к негативным воздействиям; предотвращением масштабных негативных экологических воздействий на здоровье и благосостояние человека и экосистем; повышением устойчивости экосистем к негативным воздействиям путем восстановления природных ресурсов при одновременном содействии экономическому развитию и смягчению социального неравенства (Брюиникс, 2015).

Как отмечают сегодня специалисты, одной из главных задач, стоящих перед ЕС, является поиск способа размещения различных уровней экологических обязательств и регулирования без ослабления конечных целей. Это особенно остро ощущается при каждом новом расширении членского состава ЕС. В качестве примера можно сослаться на установление новых экологических требований к выхлопным газам легковых автомобилей (Мохаммад, 2013). К сожалению, экономические сложности и высокий уровень безработицы не позволяют принимать странам-участницам ЕС еще более повышенные обязательства по защите окружающей среды. Кроме того, вступление в ЕС новых государств-членов угрожает смещением внимания ЕС с глобальных экологических проблем на экономические интересы этих государств. Оценивая политику ЕС за последние 50 лет, следует признать, что внедрен эффективный механизм природопользования, улучшивший экологическую ситуацию в государствах Европейского Союза. Экологическая политика формирует необходимые основы экологической безопасности и одновременно является ее гарантом.

Несколько позже в сравнении со странами Восточной Европы применение разнообразных механизмов по управлению охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов началось и в России. В СССР в 1970-80 годы сформировалась административная система управления природопользованием. Но в 1989 г. было принято решение об использовании экономических методов в практике управления природопользованием. В 1989 г. начался эксперимент по введению платы за загрязнение окружающей среды, в котором участвовало около 50 регионов СССР. Были опробованы различные подходы к определению размеров платежей и принципов их калькуляции. С 1 января 1991 г. в России были введены платежи за загрязнение окружающей природной среды.

Система обеспечения экологической безопасности и экономического регулирования природопользования в РФ сформирована следующими основными

отраслями и актами экологического законодательства (всего около 14 тыс. федеральных нормативных правовых актов):

1) законодательство в области природопользования, в том числе около 15 целевых кодексов – земельный, водный (от 4 декабря 2006 г. № 200), лесной (от 3 июня 2006 г. № 74) и федеральных законов «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «О недрах», «О континентальном шельфе», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», «О землеустройстве», «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и др. (9 тысяч);

2) законодательство об охране окружающей среды, в том числе около 10 целевых ФЗ: «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления», «О гидрометеорологической службе», «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране озера Байкал» и другие федеральные акты (более 7 тысяч);

3) законодательство по экологической и близких видах безопасности, в том числе около десяти ФЗ: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности» и «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности и др. (около 600).

Применяемые и планируемые к применению средства экологической политики, направленной на обеспечение экологической безопасности удобно делить на этико-информационные (учет, мониторинг, прогнозирование, ОВОС и др.), превентивные (административные и финансово-экономические) и принудительные (налоги, штрафы, страхование, запреты, лицензии и пр.) (Марфенин, Фомин, 2003).

Россия также активно участвует в международном сотрудничестве по вопросам обеспечения экологической безопасности в рамках реализации многосторонних конвенций и соглашений и участия в деятельности международных организаций (Государственный доклад..., 2016). Наиболее активное международное сотрудничество ведется с КНР, Республикой Корея, Казахстаном, Узбекистаном, Арменией, Белоруссией, Киргизией, Ираном, Кубой, Аргентиной, Данией, Венгрией, Финляндией, Монголией, Норвегией, Германией. Проводится совместный мониторинг (России, Финляндии и Эстонии) акватории Финского залива Балтийского моря.

Список использованной литературы

Брюиникс Х. (ред.). О докладе «Окружающая среда Европы: состояние и перспективы – 2015» // Устойчивое лесопользование. 2015. № 4 (44). С. 2-5.

Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». 2016 (<http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341>).

Марфенин Н.Н., Фомин С.А. Ресурсы экополитики в современной России / Россия в окружающем мире: 2003.М.: Изд-во МНЭПУ, 2003. С. 32-62.

Масленникова И.С., Горбунова В.В. Управление экологической безопасностью и рациональным использованием природных ресурсов. СПб: СПбГИЭУ, 2007. 497 с.

Масленникова И.С., Кузнецов Л.М. Экологический менеджмент и аудит: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: «Юрайт», 2015. 293 с.

Мохаммад С.М. Экологическая политика Европейского союза как пример системы международного экологического управления // Правовая инициатива. 2013. № 11. 11 с. (<http://49e.ru/ru/2013/11/11>).

Рецензент статьи: кандидат физико-математических наук, старший научный сотрудник Института аналитического приборостроения РАН А.А. Фёдоров.